



Strasbourg, 24 avril 2026

CDL-PI(2026)007

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

SERBIE

AVIS URGENT

SUR

**LES AMENDEMENTS DU 28 JANVIER 2026 AUX LOIS REGISSANT LE
POUVOIR JUDICIAIRE ET LE MINISTÈRE PUBLIC**

Rendu le 24 avril 2026
en vertu de l'article 14a du règlement intérieur révisé
de la Commission de Venise

Sur la base des observations de

M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. Tuomas OJANEN (membre, Finlande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Manuel MONTEAGUDO VALDEZ (membre suppléant, Peru)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte du processus législatif	3
III.	Les modifications du 28 janvier 2026	6
IV.	Analyse	7
A.	La procédure d'adoption des modifications du 28 janvier 2026	8
B.	Le contenu des amendements du 28 janvier 2026	10
1.	Les amendements à la loi sur le ministère public	10
a.	Considérations préliminaires	10
b.	La compétence pour statuer sur les objections contre les décisions hiérarchiques	11
c.	La compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel	12
d.	L'accord préalable du ministère de la Justice en matière de coopération internationale	13
e.	Le recours accru aux nominations provisoires et aux renouvellements de mandat	14
f.	Le régime des affectations temporaires	15
2.	Les modifications apportées à la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité	19
3.	Les modifications apportées à la loi sur les juges	20
4.	Les modifications apportées à la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public	21
V.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 10 février 2026, Mme Ana Brnabić, présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les modifications et ajouts apportés à la loi sur le ministère public, à la loi sur le Haut Conseil des procureurs, à la loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité, la loi sur les juges et la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public (ci-après dénommées collectivement « les modifications du 28 janvier 2026 ») ([CDL-REF\(2026\)007](#)).
2. Le 18 février 2026, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis selon la procédure d'urgence, conformément à l'article 14 bis du Règlement intérieur révisé de la Commission.
3. M. António Silva Henriques Gaspar, M. Tuomas Ojanen, M. Cesare Pinelli et M. Manuel Monteagudo Valdez ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.
4. Les 16 et 17 mars 2026, une délégation composée de M. Cesare Pinelli, M. Tuomas Ojanen et M. António Silva Henriques Gaspar, accompagnée de M. Taras Pashuk et de M. Salvador Luz, du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Belgrade et a tenu des réunions avec la présidente de l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice, des députés, ainsi que des représentants du Haut Conseil des procureurs, du Haut Conseil judiciaire, du Bureau du procureur général du ministère public, du Département spécial du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité high-tech et du Bureau spécial du ministère public chargé de la criminalité organisée. Elle a également rencontré des organisations de la société civile, des associations professionnelles de juges et de procureurs, ainsi que des représentants de la délégation de l'Union européenne en Serbie et d'autres partenaires internationaux. La Commission remercie les autorités serbes et le Bureau du Conseil de l'Europe en Serbie pour l'excellente organisation de cette visite.
5. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des lois modifiées. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
6. Cet avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs ainsi que des résultats de la visite tenue les 16 et 17 mars 2026. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités serbes le 17 avril 2026 pour commentaires. Il a été publié le 24 avril 2026, conformément à l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission pour approbation à sa 147^e Session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte du processus législatif

7. En 2021, un vaste processus de réforme judiciaire a abouti à des projets d'amendements constitutionnels qui ont été analysés par la Commission de Venise dans deux avis.¹ Ces amendements constitutionnels ont été adoptés lors d'un référendum en janvier 2022 et promulgués par l'Assemblée nationale en février 2022. Le processus de réforme a été poursuivi par la mise en œuvre d'un paquet législatif comprenant cinq projets de loi concernant le pouvoir judiciaire et le ministère public. Ces projets de loi ont été évalués par la Commission de Venise dans trois avis rendus en 2022² et ont ensuite été adoptés en 2023.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le Système judiciaire et le projet de Loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels; [CDL-AD\(2021\)048](#), Serbie – Avis d'urgence sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le Système judiciaire.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie – Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au Pouvoir judiciaire; [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le Ministère public; [CDL-AD\(2022\)043](#), Serbie – Avis sur les suites

8. Le 22 décembre 2025, M. Uglješa Mrdić, député du Parti progressiste serbe (« SNS ») et président de la commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale, a présenté un ensemble de cinq projets de loi dans le cadre de la procédure législative d'urgence. Ces projets de loi visaient à modifier : (i) la loi sur le ministère public, (ii) la loi sur le Haut Conseil des procureurs, (iii) la loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité, (iv) la loi sur les juges et (v) la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public.

9. Les rapports explicatifs accompagnant les lois modificatives indiquent que l'objectif général de la réforme était d'améliorer l'efficacité du ministère public et du pouvoir judiciaire.³ Chaque rapport recommande en outre que les lois modificatives soient adoptées selon la procédure législative d'urgence, arguant que ne pas le faire pourrait entraîner des conséquences négatives sur le fonctionnement des autorités de l'État, du ministère public et des tribunaux.⁴

10. Les projets de loi ont été rendus publics sur le site web de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2025. Toutefois, aucune consultation publique n'a eu lieu au préalable avec les acteurs institutionnels nationaux pertinents ou la société civile.⁵

11. Le 15 janvier 2026, le Haut Conseil judiciaire (ci-après dénommé « le HCJ ») a publié une déclaration publique demandant le retrait du projet de loi modifiant la loi sur la répartition territoriale et la compétence des tribunaux et des bureaux du ministère public, ainsi que du projet de loi modifiant la loi sur les juges. Le HCJ a fait remarquer qu'il n'avait pas été consulté sur les modifications proposées⁶ et a souligné que « des changements dans l'organisation et le nombre des tribunaux ne peuvent être apportés sans une analyse approfondie des causes de la charge de travail des tribunaux existants, et qu'une telle analyse fait défaut ».⁷

12. Le 19 janvier 2026, le Bureau spécial du ministère public chargé de la criminalité organisée (ci-après « le TOK ») a publié une déclaration publique⁸ concernant les projets d'amendements à la loi sur le ministère public, à savoir la cessation de toutes les affectations temporaires le 9 mars 2026. Dans cette déclaration, le TOK a notamment indiqué ce qui suit :

« Pour rappel, la décision relative au nombre de procureurs (...) prévoit que le Bureau spécial du ministère public chargé de la criminalité organisée compte 25 procureurs en plus du procureur en chef. Malgré cela, ce bureau n'a jamais été doté d'effectifs complets conformément au maximum prévu. Actuellement, 20 procureurs exercent leurs fonctions au sein du [TOK], dont pas moins de 11 sont affectés à titre temporaire conformément à la loi actuelle sur le ministère public.

L'amendement proposé réduirait considérablement la capacité opérationnelle et les capacités fonctionnelles du [TOK], car il serait privé d'un nombre important de procureurs expérimentés, ce qui entraînerait de fait une réduction forcée et immédiate des effectifs. Cela diminuerait directement son efficacité et son efficience à un niveau qui compromettrait l'action légale et efficace dans les affaires les plus sensibles et exceptionnellement complexes de criminalité

données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le Pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)030)

³ Les rapports explicatifs sont accessibles sous [la référence CDL-REF\(2026\)009](#).

⁴ Conformément à l'article 167 du [règlement intérieur de l'Assemblée nationale](#), « [s]eule une loi régissant des questions et des relations découlant de circonstances imprévisibles, lorsque la non-adoption d'une telle loi par procédure d'urgence pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour la vie et la santé humaines, la sécurité du pays et le fonctionnement des institutions et des organisations, ainsi qu'aux fins du respect des obligations internationales et de l'harmonisation de la législation avec l'*acquis* de l'Union européenne, peut être adoptée par procédure d'urgence ».

⁵ Ce fait a été reconnu par la majorité des interlocuteurs lors de la visite sur le terrain.

⁶ Conformément à l'article 17, paragraphe 25, de la [loi sur le Haut Conseil judiciaire](#).

⁷ Déclaration du Haut Conseil judiciaire sur la modification de la loi relative aux sièges et aux compétences territoriales des tribunaux et des ministères publics et sur la modification de la loi relative aux juges, 15/01/2026, accessible sur le [site web du Haut Conseil judiciaire](#).

⁸ [Déclaration du Collège du Bureau spéciale du Ministère public chargé de la criminalité organisée](#), 19/01/2026.

organisée transnationale et de corruption de haut niveau, qui en sont déjà à divers stades de la procédure (...).

La modification proposée ne contient aucun mécanisme transitoire réaliste ni aucune analyse d'impact ; au contraire, elle interfère de manière arbitraire et sans aucune justification systémique avec l'organisation du travail et la structure du personnel existantes du [TOK], ignorant le fait que le régime de l'affectation temporaire a été le seul mécanisme efficace pour pallier le déficit chronique en personnel. »

13. Le 22 janvier 2026, le Haut Conseil des procureurs (ci-après « le HCP ») a publié une déclaration publique⁹ qui comprenait les considérations suivantes :

« Un débat conjoint est en cours à l'Assemblée nationale, qui porte notamment sur l'examen de propositions d'amendements à l'ensemble des lois judiciaires, adoptées après la réforme constitutionnelle de 2022. Comme il s'agit des lois qui concernent le plus directement le Conseil lui-même, ses compétences, ainsi que le ministère public en général, nous estimons, tout d'abord, que l'absence de toute consultation du Conseil a violé les dispositions de l'article 17, paragraphe 1, point 26, de la loi sur le [HCP] (...).

Outre la nécessité de consulter le Conseil, la nature même de ces lois, qui sont systémiques et hautement sensibles, est telle qu'elle requiert un large consensus social, en particulier dans les milieux professionnels. Contrairement à 2023, où un ensemble de lois judiciaires avait été adopté dans le cadre d'un processus transparent et largement inclusif, avec la participation active des représentants de la profession, mais aussi du grand public, ainsi qu'une série d'auditions publiques et une consultation active avec la Commission de Venise, cette fois-ci, tout ce qui précède était totalement absent (...).

Ce qui est clair, c'est que l'ensemble du processus ne peut et ne doit pas se dérouler de cette manière, et que les modifications proposées, de l'avis du [HCP], devraient être retirées de la procédure par l'Assemblée nationale (...). »

14. Lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale, qui s'est tenue du 14 janvier 2026 au 28 janvier 2026, les amendements ont été débattus dans leur principe et dans le détail.¹⁰ Le 28 janvier 2026, les amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale, puis signés par le président Aleksandar Vučić le 30 janvier 2026.¹¹ Ils ont été publiés au Journal officiel de la République de Serbie le jour même.

15. Le 6 mars 2026, conformément à l'article 69, paragraphe 4, de la loi sur le ministère public, le HCP a décidé de renouveler les affectations temporaires de sept des onze procureurs en poste au sein du TOK.¹² Les quatre autres procureurs ont vu leurs affectations temporaires prendre fin le 9 mars 2026, *ope legis*,¹³ et ont réintégré leurs postes d'origine.

⁹ [Déclaration de la majorité des membres du Haut Conseil des procureurs](#) concernant la proposition de modification de la loi sur le ministère public et de la loi sur le Haut Conseil des procureurs, 22/01/2026.

¹⁰ [Sixième session extraordinaire de l'Assemblée nationale de la République de Serbie en 2025, 14e législature](#) ; conformément à l'article 157, paragraphe 1, du [règlement de l'Assemblée nationale](#), tout projet de loi doit d'abord faire l'objet d'un « débat de principe ». En vertu de l'article 157, paragraphe 3, une fois le débat de principe conclu, un « débat de fond » a lieu.

¹¹ [Journal officiel de la RS, n° 9/2026, date : 30 janvier 2026.](#)

¹² Ce fait est détaillé dans la presse serbe et a également été relayé à la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite dans le pays.

¹³ Conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la loi portant modification et complément de la loi sur le ministère public, accessible sous [la référence CDL-REF\(2026\)007](#).

III. Les modifications du 28 janvier 2026

16. Dans sa lettre du 10 février 2026 adressée à la Commission de Venise, Mme Brnabić a expliqué qu'à la suite de l'adoption des lois judiciaires en février 2023, « certaines difficultés dans leur application ont été identifiées, qui sont devenues particulièrement évidentes au cours de la période de plusieurs mois de dysfonctionnement, et parfois même de blocage des travaux, du [HCP] au cours de l'année écoulée ». En conséquence, « un nombre important de titulaires de fonctions de procureur n'ont pas été élus, et plusieurs bureaux du ministère public sont restés sans procureurs en chef ». Dans ce contexte, les modifications en question visent à garantir que « le ministère public soit en mesure de réagir de manière efficace et responsable tant au niveau national qu'international ».

17. Selon un document explicatif signé par M. Mrdić et transmis à la Commission de Venise, les amendements du 28 janvier 2026 « constituent un approfondissement des compétences constitutionnelles qui, comme en 2022, sont régies par la loi, et s'appuient sur l'expérience tirée de trois années de mise en œuvre pratique ». Dans ce contexte, les amendements « opèrent une redistribution des compétences entre divers organes judiciaires autonomes et indépendants déjà existants, renforçant ainsi la transparence dans la prise de décision ».

18. En bref, les principaux changements apportés par les amendements du 28 janvier 2026 peuvent être résumés comme suit :

a) Loi sur le ministère public

- i. La compétence pour statuer sur les recours contre les décisions hiérarchiques a été transférée de la Commission du HCP au procureur en chef du ministère public immédiatement supérieur (articles 18 à 22).
- ii. Le Bureau du procureur général du ministère public est désormais tenu d'obtenir l'accord préalable du ministère de la Justice pour l'exécution de tâches relevant de la coopération internationale d'importance (article 31, paragraphe 4).
- iii. La compétence pour statuer sur les recours contre le programme de travail annuel d'un bureau du ministère public n'appartient plus au HCP, mais au procureur en chef du bureau du ministère public immédiatement supérieur (article 39, paragraphe 3). Si ce dernier ne se prononce pas dans un délai de 30 jours, le recours est réputé rejeté (article 39, paragraphe 7).
- iv. Si le poste de procureur en chef devient vacant, le HCP peut nommer un procureur en chef par intérim pour une période de trois ans, avec possibilité de renouvellement (article 41, paragraphe 2) ; cela modifie la règle précédente, qui ne prévoyait qu'un an et n'autorisait pas le renouvellement au même poste.
- v. Les procureurs en chef dont le mandat de six ans a expiré peuvent désormais être réélus au même poste au sein du même bureau du ministère public (article 62, paragraphe 1).
- vi. La compétence pour décider de l'affectation temporaire des procureurs est attribuée au HCP (article 69, paragraphe 4). Auparavant, elle était dévolue au procureur général.
- vii. Les procureurs affectés à titre temporaire à un bureau du ministère public peuvent être réaffectés au même bureau une fois que la période maximale de trois ans a expiré. En outre, l'affectation temporaire peut désormais être effectuée vers un bureau de niveau supérieur (article 69, paragraphe 1).
- viii. Les affectations temporaires de tous les procureurs affectés à un bureau du ministère public de juridiction spéciale prendront fin au plus tard le 9 mars 2026 (article 12, paragraphe 4, de la loi modificative).

b) Loi sur le Haut Conseil des procureurs

- i. La Commission du HCP chargée de statuer sur les recours contre les décisions hiérarchiques est supprimée (article 19, paragraphe 1).

- c) Loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité
- i. Le département spécial chargé de la cybercriminalité est dirigé par son chef, qui est nommé par le procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade (articles 5, paragraphes 1 et 2). Auparavant, ce département spécial était dirigé par un procureur spécial nommé par le procureur général .
 - ii. Le chef du département spécial chargé de la cybercriminalité rend compte au procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade (article 6, paragraphe 1), qui édicte un règlement sur l'organisation et le fonctionnement du département spécial (article 6, paragraphe 2). Auparavant, le chef de ce département spécial avait le rang de procureur en chef.
 - iii. Le procureur en chef du bureau du Ministère public de deuxième niveau de Belgrade nomme le chef du département dans un délai de 30 jours à compter de l'entrée en vigueur de la modification (article 7, paragraphe 1, de la loi modificative).
- d) Loi sur les juges
- i. Un président de tribunal élu pour un mandat de cinq ans peut désormais être reconduit une fois à l'expiration de son mandat (article 77, paragraphe 1).
- e) Loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public.
- i. Le troisième tribunal de première instance de Belgrade, compétent pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun, Novi Beograd et Surčin, sera supprimé, et deux nouveaux tribunaux seront créés :
 - i. Le troisième tribunal de première instance de Belgrade pour le territoire de la municipalité urbaine de Novi Beograd.
 - ii. Le quatrième tribunal de première instance de Belgrade pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun et Surčin (article 3, paragraphes 6 et 6a).
 - ii. Le troisième bureau du ministère public de premier niveau de Belgrade, compétent pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun, Novi Beograd et Surčin, sera supprimé et deux nouveaux bureaux du ministère public seront créés :
 - i. Le troisième bureau du ministère public de premier niveau de Belgrade pour le territoire de la municipalité urbaine de Novi Beograd.
 - ii. Le quatrième bureau du ministère public de premier niveau de Belgrade pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun et Surčin (article 9, paragraphe 6a).
 - iii. Jusqu'au 1er juillet 2026, le HCJ procédera au transfert définitif des juges et des assesseurs vers les nouveaux tribunaux et nommera les présidents par intérim de ceux-ci (article 5 de la loi modificative).
 - iv. Jusqu'au 1er juillet 2026, le HCP adoptera une décision concernant le maintien en fonction du procureur en chef et des procureurs des deux nouveaux bureaux du ministère public, qui auront repris la compétence du troisième bureau du ministère public de premier niveau de Belgrade supprimé, et nommera des procureurs en chef par intérim à leur tête (article 6 de la loi modificative).

IV. Analyse

19. Dans son analyse des modifications du 28 janvier 2026, la Commission de Venise se concentrera sur les questions les plus pertinentes, notamment celles soulevées lors des discussions avec les parties prenantes. L'absence de commentaires sur certaines dispositions ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de celles-ci.

A. La procédure d'adoption des modifications du 28 janvier 2026

20. Dans sa mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que la qualité de la législation dépend en grande partie de la qualité du processus législatif, qui doit être efficace, transparent, responsable, inclusif et démocratique. Les procédures législatives devraient reconnaître le rôle de l'opposition et permettre des consultations ciblées et transparentes des parties prenantes concernées par le projet de loi, ainsi que de la société civile, des groupes de réflexion et du grand public, le cas échéant. En outre, le texte du projet d'acte législatif doit être accessible et, le cas échéant, accompagné d'une documentation explicative solide et d'analyses d'impact.¹⁴

21. Par ailleurs, la Commission de Venise a déjà fait remarquer que l'absence de délibérations adéquates constitue un problème intrinsèque à toute procédure accélérée. Elle s'est montrée particulièrement critique à l'égard de l'adoption précipitée de lois régissant des aspects clés de l'ordre juridique sans consultation appropriée de l'opposition, des experts et de la société civile. Elle a en outre souligné que la législation introduisant des changements structurels significatifs ou traitant de questions d'une importance majeure pour la société – telles que la justice pénale et la lutte contre la corruption – nécessite un examen minutieux et une analyse d'impact approfondie.¹⁵

22. La Commission de Venise observe que, en l'espèce, les modifications législatives portaient sur la répartition des compétences et l'étendue du contrôle hiérarchique au sein du ministère public, les circonstances dans lesquelles des nominations provisoires et des renouvellements de mandat peuvent être utilisés tant au sein du pouvoir judiciaire que du ministère public, le régime régissant l'affectation temporaire des procureurs, ainsi que l'organisation des cartes judiciaires et du ministère public (voir le paragraphe 18 ci-dessus). Ces questions constituent des aspects essentiels du système judiciaire et du ministère public. Il est en outre observé que les modifications ont été adoptées dans un délai très court (voir les paragraphes 10 et 14 ci-dessus), sans consultation publique officielle, et que les avis formels du HCP et du HCJ n'ont pas été sollicités au cours du processus législatif,¹⁶ bien que, selon le droit interne, il semble que ces organes aient eu la compétence de rendre des avis sur les modifications législatives relatives à leurs fonctions et à l'organisation du ministère public et du pouvoir judiciaire.¹⁷

23. Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs ont déclaré que le processus législatif n'avait pas été étayé par des analyses d'impact et n'avait pas respecté les règles de procédure applicables ni les principes généraux de participation publique et d'expertise.

24. À l'inverse, certains membres de la majorité parlementaire ont souligné que les projets d'amendements avaient été soumis au Parlement en mi-décembre et adoptés fin janvier, restant

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, Critère II.A.6 sur les « Procédures législatives », § 34 ; [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie – Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, §§ 28-30.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie – Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, § 31 ; [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, §§ 9-11 ; [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie – Avis sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, § 39 ; [CDL-AD\(2018\)017](#) Roumanie – Avis sur les projets d'amendements de la loi n°303/2004 sur le Statut des Juges et des Procureurs, la loi n°304/2004 sur l'Organisation judiciaire et la loi n°317/2004 sur le Haut Conseil de la Magistrature, §§ 32-34.

¹⁶ Ce fait a été reconnu par la plupart des interlocuteurs lors de la visite dans le pays. Le Haut Conseil judiciaire a publié une [déclaration publique sur ces modifications le 15/01/2026](#) et le Haut Conseil des procureurs a publié une [déclaration publique sur ces modifications le 22/01/2026](#).

¹⁷ Conformément à l'article 17, paragraphe 25, de la [loi sur le Haut Conseil judiciaire](#), il appartient au Conseil de « rendre un avis sur les modifications ou les ajouts apportés aux lois existantes, ou sur la promulgation de nouvelles lois régissant le statut des juges, l'organisation et les procédures des tribunaux, ainsi que sur d'autres lois systémiques que les tribunaux appliquent ou qui revêtent une importance pour l'exercice de la fonction judiciaire ». Conformément à l'article 17(26) de la [loi sur le Haut Conseil des procureurs](#), le Conseil est compétent pour « émettre un avis sur les modifications ou les compléments apportés aux lois existantes ou sur l'adoption de nouvelles lois qui régissent le statut des titulaires du ministère public, l'organisation et le fonctionnement du ministère public, ainsi que sur d'autres lois systémiques que le ministère public applique ou qui revêtent une importance pour l'exercice des fonctions du ministère public ».

en procédure pendant 22 jours et étant accessibles au public sur le site web de l'Assemblée nationale tout au long de cette période. Tout en reconnaissant qu'un débat public et des consultations auraient été souhaitables, ils ont noté qu'aucune obligation légale n'existe pour de telles démarches lorsqu'un projet de loi est présenté par un député à titre individuel. Ils ont en outre expliqué que, bien que la procédure ait été formellement classée comme urgente, elle s'apparentait, en pratique, à une procédure ordinaire, compte tenu du délai de 22 jours. En revanche, une procédure d'urgence peut permettre l'adoption d'un projet de loi dans les 24 heures.¹⁸

25. Indépendamment de la qualification formelle de la procédure législative, la Commission de Venise rappelle que les normes européennes de bonne législation exigent un débat constructif, une participation pluraliste et une consultation des parties prenantes nationales, en particulier lorsque des institutions clés et des questions systémiques sont en jeu. Dans de telles circonstances, le recours à des procédures législatives accélérées doit s'appuyer sur une justification convaincante et des circonstances exceptionnelles – deux éléments qui ne semblent pas avoir été présents en l'espèce. La Commission a régulièrement exprimé ses préoccupations quant à l'utilisation de procédures d'urgence pour des propositions législatives présentées par des membres individuels de la majorité parlementaire plutôt que par le gouvernement, car ces propositions ne sont généralement pas soumises au contrôle de qualité habituel ni à des analyses d'impact et peuvent contourner les processus de consultation établis.¹⁹

26. En effet, en l'espèce, les rapports explicatifs ne contiennent ni analyse d'impact ni estimation financière des coûts liés aux modifications proposées.²⁰ De telles analyses revêtraient une importance particulière en ce qui concerne la création de nouveaux tribunaux et bureaux du ministère public – telle qu'envisagée dans les modifications de la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public, car celles-ci pourraient constituer des réformes du système judiciaire ayant des implications financières importantes. Il convient également de noter qu'en vertu de la Constitution serbe, l'Assemblée nationale adopte le budget de l'État « sur proposition du gouvernement ». ²¹ Par conséquent, les initiatives législatives ayant des implications financières importantes ne devraient pas être laissées à la seule discrétion du Parlement. En outre, l'absence d'une évaluation financière des réformes proposées peut exercer une pression inappropriée sur le budget du pouvoir judiciaire, ce qui pourrait compromettre à la fois l'intégrité et l'efficacité de son fonctionnement.²²

27. Aucune analyse d'impact ni justification n'a été fournie, en particulier concernant la cessation de toutes les affectations temporaires de procureurs auprès des bureaux du ministère public à compétence spéciale.²³ Cette mesure est susceptible d'avoir un impact pratique considérable sur la continuité des activités de poursuite pénale en cours dans les bureaux du ministère public concernés et nécessitait donc une justification détaillée et motivée. Cet impact pratique est particulièrement significatif dans le cas du TOK qui, en tant que l'un des deux seuls bureaux du ministère public à compétence spéciale, est chargé d'enquêter sur les affaires de criminalité organisée et de corruption de haut niveau, y compris les infractions impliquant des hauts fonctionnaires publics tels que des ministres, des secrétaires d'État et des dirigeants d'entreprises et d'institutions publiques. Dans ce contexte, il convient de noter que la résiliation automatique de

¹⁸ En vertu de l'article 168, paragraphe 1, [du règlement de l'Assemblée nationale](#), un projet de loi proposé dans le cadre de la procédure d'urgence peut être inscrit à l'ordre du jour d'une séance de l'Assemblée nationale s'il a été déposé au plus tard 24 heures avant le début prévu de la séance.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)001](#), Lituanie – Avis sur le projet d'amendements et les amendements adoptés à la loi sur la radio-télévision nationale lituanienne, § 42 ; [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la Majorité parlementaire et l'Opposition dans une Démocratie : une liste des critères, § 75 ; [CDL-AD\(2018\)017](#) Roumanie – Avis sur les projets d'amendements de la loi n°303/2004 sur le Statut des Juges et des Procureurs, la loi n°304/2004 sur l'Organisation judiciaire et la loi n°317/2004 sur le Haut Conseil de la Magistrature, § 33.

²⁰ En vertu de l'article 162 du [règlement intérieur de l'Assemblée nationale](#), un amendement doit contenir, *entre autres* et si nécessaire, une évaluation de son incidence sur les ressources budgétaires.

²¹ Conformément à l'article 99, paragraphe 11, de la [Constitution serbe](#).

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, Critère F.1 sur « l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire », § 110.

²³ Article 12, paragraphe 4, de la loi portant modification et complément de la loi sur le ministère public, accessible à l'adresse [CDL-REF\(2026\)007](#).

toutes les affectations temporaires au sein du TOK risquait de toucher plus de la moitié des procureurs en poste.

28. La Commission de Venise prend bonne note du fait que les projets d'amendements ont été mis à la disposition du public sur le site web de l'Assemblée nationale pendant 22 jours et constate en outre qu'ils ont fait l'objet d'un débat, en principe et en détail, au cours d'une session extraordinaire qui s'est étendue sur 14 jours (voir le paragraphe 14 ci-dessus). Néanmoins, la Commission de Venise note qu'aucune explication convaincante n'a été fournie par les autorités serbes quant au choix de la procédure d'urgence ou à l'absence de débats publics ou de consultation, en particulier après que des appels publics en faveur d'une évaluation d'impact approfondie et d'une consultation ont été lancés par le HCJ, le HCP et le TOK. Au vu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise estime que la manière dont les amendements ont été examinés et adoptés – dans un délai très court, sans évaluations d'impact détaillées et en l'absence d'une participation pluraliste significative et d'une consultation des parties prenantes nationales – ne répondent pas aux normes européennes de bonne législation.

29. Dans ce contexte, la Commission de Venise recommande que les principes de transparence, d'inclusivité et de débat démocratique soient appliqués de manière plus systématique et plus rigoureuse tout au long des phases ultérieures de ce processus législatif et de tout processus futur.

B. Le contenu des amendements du 28 janvier 2026

1. Les amendements à la loi sur le ministère public

a. Considérations préliminaires

30. La Commission de Venise a déjà observé qu'il n'existe pas de norme internationale commune concernant l'organisation du ministère public. Toutefois, une autonomie suffisante doit être garantie afin de protéger les autorités de poursuite pénale contre toute influence politique indue.²⁴

31. De même, il n'existe pas de norme internationale commune quant à savoir si le ministère public doit être organisé selon un principe hiérarchique ou selon le principe de l'indépendance individuelle, ni quant à la mesure dans laquelle le principe hiérarchique devrait s'appliquer. Dans les systèmes fondés sur la subordination hiérarchique, les procureurs de rang inférieur sont liés par les directives, les lignes directrices et les instructions émises par leurs supérieurs. Dans les modèles entièrement hiérarchiques, outre les instructions générales, des instructions au cas par cas peuvent être autorisées.²⁵ Si un modèle hiérarchique est tout à fait acceptable, le pouvoir des procureurs de rang supérieur de donner des instructions dans *des affaires spécifiques* doit être traité avec une prudence particulière.²⁶ Ce pouvoir pouvant donner lieu à des abus, certaines garanties procédurales doivent être mises en place.²⁷

32. La Constitution serbe et la loi sur le ministère public ont établi un modèle hiérarchique pour le système des poursuites pénales. Le système est organisé verticalement, selon un principe

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, critère F.2 sur « l'indépendance et impartialité des autres acteurs du processus judiciaire », § 113 ; [CDL-AD\(2025\)054](#), République de Moldavie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe le projet de loi relatif au bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, § 18. Dans le système judiciaire serbe, l'autonomie du procureur individuel et des autorités judiciaires en tant que telles est consacrée par les articles 2, 5, 6 et 50 de la [loi sur le ministère public](#), conformément à l'article 155 de la [Constitution serbe](#).

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnelles concernant le Ministère public, §§ 93-94.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnelles concernant le Ministère public c, § 95.

²⁷ La Recommandation [Rec\(2000\)19](#) du Comité des ministres, sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, stipule, entre autres, que « [t]out membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. » (point 10). À cet égard, il convient de noter que l'article 17, paragraphe 3, de la loi sur le ministère public prévoit qu'une instruction obligatoire dans une affaire spécifique doit être motivée et donnée par écrit.

fonctionnel et géographique (avec des ministères publics de premier niveau au niveau inférieur, des ministères publics de deuxième niveau et, au-dessus d'eux, des ministères publics de troisième niveau), et horizontalement, sur la base de la spécialisation (avec deux bureaux du ministère public à compétence spéciale chargés d'enquêter sur les crimes de guerre et le crime organisé). Le Bureau du procureur général du ministère public se situe au sommet du système.²⁸

33. L'article 157 de la Constitution serbe établit le cadre fondamental régissant tant les instructions obligatoires générales que celles émises dans des cas spécifiques.²⁹ Au niveau infra-constitutionnel, ces dispositions sont développées plus en détail aux articles 16 à 22 de la loi sur le ministère public.³⁰ En particulier, les articles 18 à 22 régissent toute une série de mécanismes hiérarchiques, y compris ceux relatifs aux instructions obligatoires, ainsi qu'aux décisions de substitution et de dévolution.³¹

b. La compétence pour statuer sur les objections contre les décisions hiérarchiques

34. En vertu des modifications du 28 janvier 2026, la compétence pour statuer sur les objections contre les instructions et les décisions de délégation et de substitution est attribuée au procureur en chef du ministère public immédiatement supérieur.³² Auparavant, cette compétence relevait d'une commission spécialisée du HCP, composée de cinq membres élus parmi les procureurs pour un mandat de cinq ans, sans possibilité de renouvellement.³³

35. Selon le rapport explicatif, ce mécanisme antérieur était jugé inadéquat car il ne précisait pas le niveau hiérarchique au sein du ministère public à partir duquel les membres de la commission devaient être nommés. Cela a apparemment conduit à des situations dans lesquelles les objections pouvaient être tranchées par des procureurs occupant un rang hiérarchique inférieur à celui du procureur en chef qui avait rendu la décision contestée, ce qui portait atteinte à l'ordre hiérarchique établi.³⁴ Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs liés à la majorité au pouvoir ont souligné que l'examen hiérarchique des objections était conforme aux normes européennes et ont fait remarquer que la Commission supprimée ne fonctionnait pas efficacement et ralentissait le travail des procureurs

36. En revanche, d'autres interlocuteurs ont souligné que la Commission fonctionnait efficacement et avait déjà développé un corpus jurisprudentiel substantiel à travers ses décisions. Ils ont en outre insisté sur le fait que la sauvegarde de l'autonomie des procureurs exigeait l'existence d'un recours effectif permettant d'évaluer la légalité des instructions. Ils ont fait valoir que la Commission

²⁸ Articles 155 à 157 de la [Constitution serbe](#) et articles 13 à 17 de la [loi sur le ministère public](#). Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnelles concernant le Ministère public, § 92.

²⁹ L'article 157, paragraphe 1, de la [Constitution serbe](#) dispose que le procureur général émet des instructions générales contraignantes à l'intention de tous les procureurs en chef afin de garantir la légalité, l'efficacité et l'uniformité dans la conduite des procédures. L'article 157, paragraphe 2, autorise les procureurs en chef de rang supérieur à émettre des instructions contraignantes à l'intention des procureurs en chef de rang inférieur sur la manière d'agir dans une affaire spécifique, s'il existe un doute quant à l'efficacité et à la légalité de leurs actions. En vertu de l'article 157, paragraphe 3, un procureur en chef peut émettre une instruction contraignante à l'intention d'un procureur concernant son travail et sa conduite. Enfin, l'article 157, paragraphe 5, dispose que si un procureur en chef de rang inférieur ou un procureur estime qu'une instruction obligatoire est illégale ou non fondée, il a le droit de former un recours conformément à la loi.

³⁰ Conformément à l'article 17 de la [loi sur le ministère public](#), un procureur en chef de rang supérieur peut donner des instructions obligatoires à un procureur en chef de rang inférieur sur la manière de procéder dans une affaire particulière. En outre, un procureur en chef peut donner des instructions obligatoires à un procureur sur les mesures et procédures spécifiques à suivre dans une affaire particulière.

³¹ L'article 18 de la [loi sur le ministère public](#) régit la procédure par laquelle les procureurs en chef de rang inférieur et les procureurs peuvent s'opposer à des instructions qu'ils jugent illégales ou infondées. L'article 20 régit la dévolution, à savoir la procédure par laquelle un bureau du ministère public de rang supérieur assume et exécute des actes relevant de la compétence d'un bureau du ministère public de rang inférieur. L'article 21 régit la substitution, c'est-à-dire la procédure par laquelle un procureur en chef de rang supérieur autorise un bureau du ministère public de rang inférieur à agir dans des affaires relevant de la compétence d'un autre bureau du ministère public de rang inférieur, lorsque ce dernier est empêché d'agir pour des raisons juridiques ou factuelles.

³² Articles 18 et 22 de la [loi sur le ministère public](#).

³³ Conformément à l'ancienne version de l'article 22 de la [loi sur le ministère public](#) et aux anciennes versions des articles 17, paragraphe 7, et 19, paragraphe 1, de la [loi sur le Haut Conseil des procureurs](#).

³⁴ [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 3-4.

était composée exclusivement de procureurs de haut rang, issus notamment des bureaux de troisième niveau et du Bureau du procureur général. Les représentants des organisations de la société civile, pour leur part, ont noté que, dans les affaires sensibles sur le plan politique ou public, les instructions obligatoires provenaient souvent des échelons supérieurs de la hiérarchie et que, dans un tel contexte, la Commission renforçait l'impartialité.

37. La Commission de Venise reconnaît d'emblée le souci des autorités de garantir l'efficacité du système. Des changements peuvent donc s'avérer nécessaires. Ces changements devraient garantir que l'influence hiérarchique sur les procureurs ne limite pas indûment leur autonomie, tout en assurant l'efficacité du ministère public.

38. La Commission a déjà estimé que la question de la légalité d'une instruction relevait du droit et devait donc, le cas échéant, faire l'objet d'un contrôle juridique. Elle a également indiqué que l'examen des instructions contraignantes devait être assuré par un tribunal ou par un organe collégial indépendant, tel qu'un haut conseil des procureurs.³⁵ En effet, un organe extérieur à la chaîne de commandement du ministère public est mieux placé pour rendre des décisions objectives et transparentes, réduisant ainsi le risque de pression hiérarchique induite sur le procureur qui soulève l'objection et atténuant le risque que les procureurs soient dissuadés de contester des instructions illégales ou non fondées. Le mécanisme non hiérarchique qui avait été mis en place en Serbie tenait compte de ce risque.

39. La modification proposée, au contraire, ne répond pas directement aux préoccupations et aux risques exposés dans le paragraphe précédent. La Commission de Venise souligne qu'un organe collégial indépendant chargé de l'examen non hiérarchique des instructions et décisions contraignantes devrait disposer de ressources suffisantes pour garantir l'efficacité de sa prise de décision, que ses membres devraient être sélectionnés selon une procédure ouverte et transparente fondée sur des critères objectifs, et que le cadre législatif devrait définir clairement les conditions d'éligibilité et le rang de ses membres. Il est également essentiel de préciser le champ d'application de l'examen afin de préserver la marge d'appréciation opérationnelle des procureurs hiérarchiquement supérieurs. En conséquence, seules les objections à des instructions et décisions manifestement déraisonnables ou illégales devraient relever du mandat de l'organe.³⁶

40. Dans ce contexte, la Commission de Venise recommande donc de revenir à un mécanisme non hiérarchique pour l'examen de ces objections formées contre des décisions hiérarchiques, à savoir de confier la compétence de statuer sur ces objections à une commission du HCP.

c. La compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel

41. L'article 39 de la loi sur le ministère public régit la procédure d'approbation du plan, du programme de travail et du calendrier annuel des activités d'un bureau du ministère public. En vertu des récentes modifications, la compétence pour statuer sur les objections au calendrier annuel des activités a été transférée du HCP au procureur en chef du bureau du ministère public immédiatement supérieur. Si ce dernier ne se prononce pas dans un délai de 30 jours, l'objection est réputée rejetée.³⁷ Auparavant, une telle inaction entraînait l'acceptation tacite de l'objection. Selon le rapport explicatif, la solution proposée est conforme à l'article 15 de la loi sur le ministère public, car elle préserve mieux la structure hiérarchique établie du ministère public.³⁸

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, §§ 59-60 ; [CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, critère F.2 sur « l'indépendance et l'impartialité des autres acteurs du processus judiciaire », note de bas de page 145.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnelles concernant le Ministère public, § 100.

³⁷ Articles 39, paragraphe 3, et 39, paragraphe 7, de la [loi sur le ministère public](#).

³⁸ [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

42. La Commission de Venise estime que le HCP – un organe collégial, extérieur à la hiérarchie stricte du ministère public et doté d'un statut constitutionnel³⁹ – était bien placée pour rendre des décisions objectives et transparentes sur les objections formulées par les procureurs contre les décisions relatives au programme de travail annuel. De plus, la disposition selon laquelle l'absence de décision du procureur en chef compétent sur une objection dans le délai prescrit entraîne son rejet tacite récompense en fait l'inaction et peut conduire au rejet d'objections sans aucune motivation.

43. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réattribuer cette compétence au HCP. En outre, il est important que l'absence de décision sur une objection entraîne son acceptation tacite plutôt que son rejet tacite.

d. L'accord préalable du ministère de la Justice en matière de coopération internationale

44. En vertu des récentes modifications, le Bureau du procureur général du ministère public est désormais tenu d'obtenir l'accord préalable du ministère de la Justice pour l'exécution de « tâches relevant de la coopération internationale et présentant un intérêt pour le ministère public ». ⁴⁰ Selon le rapport explicatif, ce changement « est nécessaire car la coopération internationale peut impliquer la prise d'engagements internationaux susceptibles d'avoir des implications pour la République de Serbie et sa position internationale. En conséquence, une telle coopération doit être menée avec l'accord du ministère chargé de la justice ». ⁴¹

45. Au cours de sa visite dans le pays, la délégation a été informée par le ministère de la Justice que cette disposition concerne la conclusion d'accords de coopération et d'autres arrangements opérationnels entre le ministère public de Serbie et ses homologues internationaux. Il a en outre été noté que, dans certains cas, le ministère de la Justice n'avait pas été informé au préalable de la conclusion de tels accords.

46. En revanche, d'autres interlocuteurs ont fait remarquer que la formulation de la disposition en question était trop vague, ce qui soulevait des doutes quant à savoir si elle pouvait s'étendre aux questions d'entraide judiciaire internationale. Ils ont fait valoir que, selon une interprétation large, le ministère de la Justice pourrait être considéré comme tenu d'autoriser l'échange direct d'informations sensibles entre les autorités judiciaires. Néanmoins, les représentants du Bureau du procureur général du ministère public ont reconnu qu'un niveau de coopération plus élevé avec le ministère de la Justice pourrait être atteint grâce à un protocole d'accord établissant une obligation générale de notifier au ministère les nouveaux accords opérationnels et fixant des conditions claires pour l'harmonisation des politiques.

47. La Commission de Venise estime que l'échange rapide et direct d'informations ainsi que la coordination opérationnelle entre les ministères publics de différents pays sont essentiels pour lutter efficacement contre la criminalité transnationale et le crime organisé. Dans ce contexte, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé que, nonobstant le rôle d'autres autorités en matière de coopération judiciaire internationale, les contacts directs entre les ministères publics de différents pays soient encouragés, soit dans le cadre d'accords internationaux existants, soit, en l'absence de tels accords, sur la base d'arrangements opérationnels. ⁴²

48. S'il n'est pas rare que le ministère de la Justice d'un pays ait des compétences en matière de coopération pénale internationale, la Commission de Venise estime que la formulation de la disposition en question est trop vague et trop ouverte pour offrir le degré de précision et de

³⁹ Conformément à l'article 162, paragraphe 1, de la [Constitution serbe](#), le « [HPC] est un organe d'État indépendant qui assure et garantit l'indépendance du ministère public, du procureur général, des procureurs en chef et des procureurs ».

⁴⁰ Article 31, paragraphe 4, de la [loi sur le ministère public](#).

⁴¹ [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

⁴² Recommandation du Comité des ministres, [Rec\(2000\)19](#) - sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 6 octobre 2000, §§ 37-38.

certitude requis. Si la Commission reconnaît que le ministère de la Justice a un intérêt légitime à être informé des accords de coopération et des accords opérationnels pertinents conclus par le Bureau du procureur général du ministère public avec ses homologues internationaux, dans le cadre des traités d'entraide judiciaire existants, elle estime que la disposition n'est pas strictement adaptée à cet objectif légitime. Au contraire, elle peut être interprétée d'une manière susceptible de porter atteinte à l'autonomie opérationnelle et à l'efficacité du ministère public. En outre, il convient de garder à l'esprit que les ministères publics et institutions équivalentes peuvent participer à des réseaux internationaux ou à des groupes consultatifs qui facilitent l'échange de bonnes pratiques, renforçant ainsi le renforcement des capacités et le développement professionnel. Un tel engagement nécessite généralement la participation active et autonome de professionnels de différentes juridictions et n'entraîne aucun engagement international pour les États.

49. La Commission de Venise note en outre, que plusieurs interlocuteurs ont souligné qu'une coopération renforcée entre le Bureau du procureur général du ministère public et le ministère de la Justice en matière d'activités de coopération internationale pourrait être mise en place par le biais d'un protocole d'accord entre les deux institutions.

50. À la lumière de ces considérations, la Commission de Venise recommande de modifier la nouvelle compétence du ministère de la Justice en matière d'autorisation des tâches de coopération internationale menées par le Bureau du procureur général du ministère public. Au lieu d'exiger une autorisation préalable, la loi devrait préciser les conditions dans lesquelles le ministère public a l'obligation d'informer le ministère de la Justice des accords de coopération qu'il prévoit de conclure avec ses homologues internationaux dans le cadre des traités existants d'entraide judiciaire.

e. Le recours accru aux nominations provisoires et aux renouvellements de mandat

51. En vertu des modifications du 28 janvier 2026, si le poste de procureur en chef devient vacant, le HCP peut nommer un procureur en chef par intérim pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans, avec possibilité de renouvellement.⁴³ En vertu de l'ancienne version de la loi, ces nominations provisoires étaient limitées à un an et ne pouvaient être renouvelées. De même, en vertu des récentes modifications, les procureurs en chef dont le mandat de six ans a expiré peuvent être réélus⁴⁴ au même poste au sein du même bureau du ministère public.⁴⁵ Auparavant, la réélection des procureurs en chef n'était pas possible.

52. Selon le rapport explicatif, « cette solution est proposée afin d'éviter que les travaux du ministère public ne soient paralysés, en particulier dans les bureaux du ministère public de petite taille disposant d'un nombre limité de procureurs ».⁴⁶

53. Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs liés à la majorité au pouvoir ont déclaré que les nominations provisoires et les renouvellements visaient à favoriser la stabilité des postes et à éviter les blocages dans le travail. Selon certains témoignages, dans certains cas, il n'y a pas de candidats disponibles pour pourvoir les postes vacants permanents, ce qui rend les nominations provisoires nécessaires. À l'inverse, d'autres interlocuteurs ont suggéré qu'un recours plus fréquent aux nominations provisoires pourrait rendre les procureurs plus vulnérables aux influences extérieures, en particulier lorsque le renouvellement de ces nominations est en jeu.

54. Il est observé que, si l'on s'en tient à une interprétation littérale, le libellé des dispositions en question suggère que la nomination provisoire des procureurs en chef par intérim peut être renouvelée indéfiniment, et que les procureurs en chef peuvent être renommés à plusieurs reprises

⁴³ Article 41, paragraphe 2, de la [loi sur le ministère public](#).

⁴⁴ Il convient de noter que le régime des « élections » prévu aux articles 80 à 98 de la [loi sur le ministère public](#) correspond, en substance, aux procédures de concours public pour les nominations à des postes permanents au sein du ministère public.

⁴⁵ Article 62, paragraphe 1, de la [loi sur le ministère public](#).

⁴⁶ [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

au sein du même bureau du ministère public. Si la prolongation des nominations provisoires et les renouvellements réguliers successifs peuvent être considérés comme une réponse pratique à la pénurie de candidats éligibles pour des postes permanents, la Commission de Venise craint qu'une telle approche ne risque de figer les postes de direction au sein du ministère public. Cela irait à l'encontre du principe de rotation des dirigeants, fondé sur des mandats fixes pour les procureurs en chef, tel qu'il est énoncé à l'article 80, paragraphe 2, de la loi sur le ministère public.

55. En outre, l'extension des nominations provisoires pourrait conduire dans les faits à un contournement du système de nominations régulières, qui implique des concours publics, la transparence, une sélection fondée sur le mérite et l'égalité d'accès aux postes clés du ministère public. De plus, le recours à des mandats provisoires renouvelables pourrait accroître encore la dépendance de ces titulaires de postes clés vis-à-vis de l'autorité de nomination. Dans ce contexte, les procureurs cherchant à être reconduits dans leurs fonctions pourraient être incités à agir de manière à s'assurer les faveurs de cette autorité, ou du moins être perçus comme agissant ainsi,⁴⁷ ce qui porterait atteinte à leur autonomie fonctionnelle.

56. Compte tenu des considérations qui précèdent – et tout en reconnaissant les difficultés rencontrées par les autorités pour pourvoir les postes permanents –, la Commission de Venise estime que le caractère exceptionnel des nominations provisoires était mieux préservé dans la version précédente de la loi, qui limitait ces nominations à une durée maximale d'un an, sans possibilité de renouvellement, et excluait le renouvellement du mandat des procureurs en chef au même poste. En conséquence, la Commission de Venise recommande de modifier le cadre juridique en vue de (i) de limiter les nominations provisoires des procureurs en chef à un seul mandat non renouvelable d'une durée maximale d'un an, et (ii) d'exclure la possibilité de renommer les procureurs en chef au même poste à l'expiration de leur mandat initial.

f. Le régime des affectations temporaires

57. L'article 69 de la loi sur le ministère public définit les règles applicables aux affectations temporaires des procureurs auprès d'autres bureaux du ministère public. En vertu de la nouvelle version de l'article 69, paragraphe 1, les procureurs peuvent, avec leur consentement écrit, être affectés temporairement à un autre bureau du ministère public de même niveau, de niveau supérieur ou de niveau inférieur, pour une durée maximale de trois ans, avec possibilité de réaffectation à ce même bureau. Auparavant, les procureurs ne pouvaient pas être affectés à un bureau de niveau supérieur et ne pouvaient pas être réaffectés au même bureau une fois la période de trois ans expirée.

58. En outre, conformément à la nouvelle version de l'article 69, paragraphe 4, la compétence pour statuer sur les affectations temporaires est transférée du procureur général au HCP. Selon le rapport explicatif, dans le but « d'assurer un fonctionnement plus efficace du ministère public et une meilleure gestion de ses ressources humaines, il est proposé de permettre le détachement répété d'un procureur auprès d'un autre bureau du ministère public pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Étant donné qu'il s'agit d'une question liée au statut et affectant la position des procureurs, il est proposé que la décision relative au détachement soit prise par le [HCP] plutôt que par le procureur général, ce qui est plus approprié compte tenu des compétences de ces deux autorités. »⁴⁸

59. Enfin, conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la loi modifiant la loi sur le ministère public, toutes les affectations temporaires de procureurs auprès d'un bureau du ministère public à compétence spéciale prendront fin au plus tard le 9 mars 2026.⁴⁹

⁴⁷ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, § 37.

⁴⁸ [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

⁴⁹ L'article 12, paragraphe 4, de la loi modificative stipulait que ces affectations temporaires devaient prendre fin « dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ». Cela signifie que tous les procureurs détachés auprès du TOK seraient renvoyés vers leurs ministères publics d'origine dans les 30 jours suivant le 7 février 2026, c'est-à-dire au plus tard le 9 mars 2026.

- *En ce qui concerne l'extension du recours aux affectations temporaires*

60. En vertu des récentes modifications, les procureurs peuvent désormais être affectés à titre temporaire à plusieurs reprises au même bureau du ministère public une fois que la durée initiale de trois ans a expiré. En outre, la modification actuelle permet des affectations temporaires à des postes de niveau supérieur, accompagnées d'une rémunération accrue.

61. La Commission de Venise a précédemment reconnu que la possibilité d'une affectation temporaire est un outil de gestion nécessaire pour toute organisation. Elle a toutefois également exprimé sa préoccupation quant au fait que cette possibilité puisse être utilisée non pas uniquement comme une solution temporaire et exceptionnelle, mais plutôt comme un instrument standard pour remédier à des lacunes institutionnelles systématiques. De l'avis de la Commission, les affectations temporaires ne constituent pas le moyen approprié de résoudre de tels problèmes structurels. Les lacunes structurelles devraient plutôt être comblées par des nominations régulières et le pourvoi des postes vacants, une compétence qui relève de la HCP.⁵⁰

62. La Commission de Venise partage les préoccupations exprimées par plusieurs parties prenantes selon lesquelles de telles affectations pourraient, dans la pratique, fonctionner comme un système parallèle de promotion, favorisant potentiellement certains procureurs tout en contournant les procédures de concours standard fondées sur des critères objectifs et de mérite. L'utilisation répétée et structurelle de ce régime pourrait ainsi créer une insécurité injustifiée pour les procureurs concernés, comporter un risque d'application arbitraire et donner potentiellement lieu à diverses formes de pression.⁵¹

63. Compte tenu des risques exposés ci-dessus, la Commission de Venise recommande de supprimer la possibilité de renouveler les affectations temporaires et de limiter ces affectations à des postes de procureur de même niveau. Dans un tel cadre, le recours à ces affectations apparaîtrait plus clairement comme strictement exceptionnel et serait moins susceptible d'être utilisé comme un outil de gestion courant pour contourner les procédures de nomination régulières.

- *En ce qui concerne le transfert de compétence en matière d'affectations temporaires à la HCP*

64. La Commission de Venise estime que le transfert de la compétence de décider des affectations temporaires du procureur général à la HCP constitue une solution acceptable, conforme au rôle de la HCP dans le cadre institutionnel national. Comme indiqué ci-dessus, le HCP est un organe collégial, extérieur à la hiérarchie stricte du ministère public et doté d'un statut constitutionnel ; il est donc mieux placé pour prendre des décisions de gestion objectives et transparentes concernant l'affectation du personnel du ministère public, y compris celles visant à remédier à des pénuries ou à des inefficacités conjoncturelles.

65. Parallèlement, la délégation a également été informée d'un blocage prolongé des travaux du Conseil, résultant de difficultés à atteindre la majorité qualifiée requise pour l'adoption des décisions.⁵² Cette situation aurait conduit au recours répété à des affectations temporaires, aucun consensus ne pouvant être atteint sur les nominations régulières. Compte tenu du rôle central du HCP dans le pourvoi de ces postes vacants, la Commission de Venise exhorte le Conseil et les autorités compétentes à faire tout leur possible pour garantir que les nominations nécessaires aux postes vacants du ministère public soient effectuées, assurant ainsi des nominations régulières, stables et sûres au sein du ministère public. Toutefois, si le HCP continue à ne pas être en mesure d'adopter en temps utile des décisions concernant l'affectation temporaire du personnel du ministère public en raison d'un blocage persistant, il est recommandé que cette compétence de gestion soit attribuée au procureur général.

⁵⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnelles concernant le Ministère public, §§ 105-107.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la [loi sur le Haut Conseil des procureurs](#), une majorité qualifiée de 8 voix sur 11 est requise pour l'adoption des décisions.

- *En ce qui concerne la résiliation générale des affectations temporaires*

66. Concernant la résiliation de toutes les affectations temporaires au sein des bureaux de juridiction spéciale à une date fixée, la majorité parlementaire a invoqué l'absence de tout échange structuré d'informations avec ces bureaux, en particulier le TOK, concernant leurs activités et leurs résultats, ce qui, selon elle, a suscité des préoccupations légitimes au sein du Parlement quant à l'efficacité globale de ces organes et aux performances des procureurs détachés auprès de ces bureaux.

67. La Commission de Venise rappelle que les États ont l'obligation positive de veiller à ce que leurs systèmes pénaux soient efficaces dans la lutte contre la grande criminalité,⁵³ et que les normes internationales exigent la mise en place d'une spécialisation institutionnelle dans la lutte contre la corruption.⁵⁴ La Commission a précédemment déclaré que les changements organisationnels au sein du ministère public devaient être mis en œuvre de manière à ne causer aucun problème concernant l'administration de la justice et le traitement des procureurs initialement en poste. Il est essentiel que le principe d'autonomie des procureurs individuels soit toujours respecté.⁵⁵ La Commission a en outre souligné que dans les pays où il existe déjà une structure spécialisée efficace ayant fait ses preuves, il semble difficile de justifier l'exclusion des procureurs du champ d'action de ces structures, en particulier d'une manière susceptible de disperser les ressources et d'entraîner l'affectation de procureurs non spécialisés à l'enquête sur les infractions de corruption.⁵⁶

68. Au vu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise juge très préoccupant qu'une disposition⁵⁷ de la loi modifiant la loi sur le ministère public – introduite seulement au tout dernier stade du processus législatif, lors des débats parlementaires⁵⁸ – prévoit la résiliation générale de toutes les affectations temporaires auprès des bureaux du ministère public de juridiction spéciale (avec effet au 9 mars 2026). Cette mesure a particulièrement affecté le TOK, avec le risque de perturber les enquêtes pénales et les procédures judiciaires en cours, compte tenu du volume et de la complexité technique des affaires traitées par ce bureau spécialisé. La Commission de Venise a été informée que, bien qu'en sous-effectif, le TOK a fonctionné efficacement, avec un taux de condamnation de 85,1 % dans les procédures pénales.⁵⁹

69. La Commission de Venise a en outre été informée que, le 6 mars 2026, le HCP avait décidé de renouveler les affectations temporaires de sept des onze procureurs en poste au TOK, évitant

⁵³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur le projet d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, § 31.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Monténégro - Avis provisoire sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro, § 17.

⁵⁵ *Mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)003](#) – Roumanie – Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire, § 35 ; [CDL-AD\(2021\)019](#) – Roumanie – Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire, §§ 37, 42.

⁵⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)054](#) – République de Moldavie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe le projet de loi relatif au bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, § 39 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)003](#) – Roumanie – Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire, § 18.

⁵⁷ Au cours de la visite sur le terrain, la délégation a été informée par plusieurs interlocuteurs que l'article 12, paragraphe 4, de la loi portant modifications et compléments à la loi sur le ministère public (disponible sous [la référence CDL-REF\(2026\)007](#)) ne figurait pas dans le projet initial de modifications, mais n'y avait été inclus qu'au dernier moment, alors que le projet de modifications était en cours d'examen lors d'une session parlementaire.

⁵⁸ Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la délégation que l'article 12, paragraphe 4, de la loi modifiant la loi sur le ministère public (disponible sous la référence CDL-REF(2026)007) ne figurait pas dans le projet initial de modification, mais n'avait été ajouté qu'au tout dernier moment, alors que ce projet était examiné lors d'une séance parlementaire.

⁵⁹ À la suite de la réunion tenue avec la délégation, des représentants du TOK ont transmis un document présentant les indicateurs de performance de ce bureau. Selon ce document, le taux de condamnation est de 85,1 % et des procédures pénales sont actuellement en cours à l'encontre de 1 112 personnes. Les rapports annuels sur les activités du TOK sont disponibles sur le [site web du ministère public](#), dans le cadre des rapports annuels sur les activités du ministère public.

ainsi les effets juridiques qui auraient autrement pris effet au 9 mars 2026 pour ces sept procureurs. Toutefois, les affectations temporaires des quatre autres ont pris fin. Les représentants du TOK ont informé la délégation qu'à la suite du départ de ces quatre procureurs, plusieurs affaires pénales importantes avaient été compromises, entraînant inévitablement de sérieux retards dans les procédures d'enquête et des reports potentiels des audiences.

70. La Commission de Venise estime qu'au lieu de procéder à une résiliation générale de ces affectations temporaires, il aurait fallu procéder à des évaluations plus approfondies. Ces évaluations auraient dû examiner, au niveau national, entre autres : les performances actuelles du TOK et du bureau du ministère public chargé des crimes de guerre ; les ressources financières nécessaires pour renforcer leur efficacité ; les risques logistiques liés à ces résiliations ; et la question de savoir si la mesure proposée était justifiée à la lumière de ces conclusions.⁶⁰ Il convient en outre de noter que, malgré la décision du HCP du 6 mars 2026, le TOK estime que l'impact sur les enquêtes en cours reste significatif.

71. De plus, il convient de noter que les procureurs qui avaient été temporairement affectés à des bureaux du ministère public à compétence spéciale bénéficiaient de l'inamovibilité pendant la durée de leur affectation. Par conséquent, toute résiliation anticipée de ces affectations aurait dû être fondée sur des motifs clairement définis et préalablement établis par la loi. En revanche, la loi modificative en question a directement porté atteinte à leurs mandats sans justification impérieuse, comme indiqué ci-dessus. À cet égard, la Commission de Venise a toujours soutenu que la cessation anticipée ou le transfert de procureurs bénéficiant de l'inamovibilité doit s'accompagner de garanties appropriées, notamment l'obligation de motiver chaque cas individuellement et la possibilité d'un contrôle juridictionnel effectif.⁶¹ Aucune garantie de ce type ne semble avoir été prévue dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions législatives.

72. Par conséquent, la Commission de Venise estime que la disposition imposant une résiliation générale, et à une date fixe, de toutes les affectations temporaires – sans aucune évaluation au cas par cas, sans garanties transitoires ni justification explicite – n'a pas respecté la sécurité de l'emploi des procureurs concernés.⁶² En conséquence, les procureurs dont les affectations temporaires ont été prématurément résiliées en vertu de l'article 12, paragraphe 4, de la loi modifiant la loi sur le ministère public devraient être réintégrés jusqu'à ce qu'il soit possible de les remplacer par des procureurs titulaires, dans le respect de leurs droits procéduraux.

73. Si la Commission de Venise reconnaît la crainte légitime que des affectations temporaires successives puissent être détournées pour exercer une pression indue sur les procureurs, elle rappelle que les réformes structurelles ou systématiques doivent être mises en œuvre progressivement, après des évaluations approfondies et un examen minutieux, et sans compromettre le bon fonctionnement des bureaux du ministère public existants ni la continuité des enquêtes pénales en cours. Dans ce contexte, la Commission estime que la loi devrait prévoir un mécanisme garantissant que les postes occupés par des procureurs affectés à titre temporaire au sein du TOK puissent être pourvus par des nominations définitives. La Commission de Venise recommande donc que de tels mécanismes soient intégrés dans la loi et que les autorités prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les affectations temporaires actuelles soient progressivement remplacées par des nominations définitives.

⁶⁰ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)054](#) – République de Moldavie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe le projet de loi relatif au bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, § 62.

⁶¹ Comparer : Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, § 90, et [CDL-AD\(2013\)025](#), Ukraine – Avis conjoint relatif au projet de loi sur le bureau du procureur de l'Ukraine, § 149.

⁶² *Mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le parquet chargé de la criminalité organisée et de la corruption, § 28-29, 58.

2. Les modifications apportées à la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité

74. En vertu des modifications du 28 janvier 2026, le statut institutionnel du Département spécial chargé de la cybercriminalité a été clarifié. Il a été confirmé que ce département n'est pas un bureau du ministère public à compétence spéciale, mais plutôt un département spécialisé au sein du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade. Selon le rapport explicatif, cet amendement « définit plus précisément le statut de ce département, car dans ce cas précis, il s'agit d'un département du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade, plutôt que d'un bureau du ministère public spécial ». Il a donc été jugé « nécessaire de modifier cette loi afin de résoudre les problèmes (...) qui ont surgi en raison de l'imprécision des dispositions légales applicables ».⁶³

75. À cette fin, le chef du département spécialisé est désormais nommé par le procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade.⁶⁴ Auparavant, le département était dirigé par un procureur spécial nommé par le procureur général. Les modifications prévoient également que le chef du département spécial chargé de la cybercriminalité rend compte au procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade, qui est désormais chargé d'édicter des règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement du département.⁶⁵ En vertu de la réglementation précédente, le chef du département avait le rang de procureur en chef et aucune disposition ne prévoyait qu'il rende compte au procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade. À la suite de l'entrée en vigueur de ces modifications, le procureur en chef du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade a nommé un nouveau chef du département spécial⁶⁶

76. Au cours de la visite, certaines parties prenantes ont salué la récente clarification législative, le cadre précédent étant ambigu. D'autres ont souligné l'incohérence de placer le département spécial chargé de la cybercriminalité, qui a une compétence nationale, sous l'autorité du bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade, dont la compétence territoriale est limitée.

77. La Commission de Venise a déjà reconnu les avantages du recours à des procureurs spécialisés pour les enquêtes sur des infractions particulièrement complexes ou techniques, comme c'est le cas de la cybercriminalité.⁶⁷ Si le choix des modèles organisationnels pour lutter contre la cybercriminalité relève en dernier ressort de la discrétion politique de chaque État, la Commission estime que la création de services spécialisés dotés d'une certaine autonomie opérationnelle offre des avantages évidents. Les infractions en question sont hautement spécialisées et font l'objet d'enquêtes et de poursuites pénales plus efficaces lorsqu'elles sont confiées à un personnel dédié et formé. À condition que les procureurs spécialisés restent soumis à un contrôle judiciaire approprié, de tels systèmes présentent des avantages significatifs et ne soulèvent aucune préoccupation d'ordre général.⁶⁸ Toutefois, les conditions essentielles à un exercice correct et efficace des fonctions par les organes de poursuite pénale spécialisés comprennent un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles visant à prévenir toute influence politique ou autre, ainsi

⁶³ [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 7.

⁶⁴ Articles 5(1) et 5(2) de la [loi sur l'organisation et la compétence des autorités publiques chargées de la lutte contre la cybercriminalité](#).

⁶⁵ Articles 6(1) et 6(2) de la [loi sur l'organisation et la compétence des autorités publiques chargées de la lutte contre la cybercriminalité](#).

⁶⁶ Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la [loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la répression de la cybercriminalité](#).

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie Avis sur les projets d'amendements de la loi n°303/2004 sur le Statut des Juges et des Procureurs, la loi n°304/2004 sur l'Organisation judiciaire et la loi n°317/2004 sur le Haut Conseil de la Magistrature, § 89.

⁶⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Avis provisoire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du ministère public du Monténégro, §§ 17, 18 et 23.

que la responsabilité et la transparence ; un personnel spécialisé et formé, et des ressources et pouvoirs adéquats.⁶⁹

78. Dans ce contexte – tout en reconnaissant l'objectif légitime des autorités de garantir un cadre juridique clair, précis et prévisible –, la Commission de Venise estime que la gestion directe par le bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade et la subordination hiérarchique à celui-ci ne semblent pas adaptées pour garantir le degré d'autonomie structurelle et opérationnelle requis par le Département spécial chargé de la cybercriminalité, compte tenu de la complexité technique et spécialisée de son travail. De plus, la Commission estime qu'il n'est pas optimal, d'un point de vue organisationnel, qu'un service spécial doté d'une compétence à l'échelle nationale soit hiérarchiquement subordonné et responsable devant un bureau du ministère public dont la compétence est limitée au niveau municipal.

79. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande donc qu'une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle soit accordée au Département spécial chargé de la cybercriminalité, conformément à la complexité technique de son mandat et au caractère national de sa compétence. La Commission note qu'une telle autonomie renforcée pourrait être obtenue par divers moyens. Par exemple, ce département spécialisé pourrait être intégré dans le Bureau du procureur général, une structure dotée d'une compétence à l'échelle nationale.⁷⁰ Une autre solution consisterait à lui accorder le statut de bureau du ministère public à compétence spéciale.⁷¹

3. Les modifications apportées à la loi sur les juges

80. En vertu des récentes modifications, le mandat de cinq ans des présidents de tribunal peut désormais être renouvelé une fois.⁷² Avant cette modification, la reconduction au sein du même tribunal n'était pas possible. Selon le rapport explicatif correspondant, « [l]a solution proposée repose sur la nécessité d'assurer la continuité dans l'exercice de l'une des fonctions de gestion les plus importantes au sein du système judiciaire. Le président d'un tribunal n'est pas seulement le chef formel de l'instance, mais exerce des compétences étendues d'une importance capitale pour le fonctionnement interne du tribunal. (...) En conséquence, l'introduction de la possibilité d'un mandat supplémentaire garantit une meilleure stabilité institutionnelle, une plus grande cohérence et une meilleure responsabilité dans l'exercice de la fonction de président de tribunal, tout en préservant le rôle de contrôle du Haut Conseil judiciaire dans la décision de réélection. »⁷³

81. Au cours de sa visite dans le pays, la délégation a été informée par le ministre de la Justice qu'environ 42 % des tribunaux en Serbie sont situés dans de petites villes, où le nombre de juges est très limité, et parfois réduit à deux seulement. Étant donné que, dans de telles circonstances, il est arrivé qu'aucun candidat ne soit disponible pour le poste de président de tribunal, il a été jugé nécessaire de prévoir la possibilité d'une réélection.

82. En vertu des articles 74 et 76 de la loi sur les juges, un président de tribunal est chargé de gérer et d'organiser le travail du tribunal, tout en exerçant des fonctions judiciaires. La Commission de Venise a précédemment observé que, dans le système judiciaire serbe, les présidents de tribunal disposent de larges compétences.⁷⁴ Comme indiqué au paragraphe 54 ci-dessus, cela soulève des inquiétudes quant au fait qu'une telle approche puisse conduire à une concentration

⁶⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Avis provisoire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du ministère public du Monténégro, § 18.

⁷⁰ Conformément aux articles 3 et 13, paragraphe 3, de la [loi sur le ministère public](#), le Bureau du procureur général est institué pour tout le territoire de la République de Serbie, en tant qu'autorité suprême du ministère public dans le pays.

⁷¹ Conformément à l'article 13, paragraphe 2, de la [loi sur le ministère public](#), des bureaux du ministère public à compétence spéciale – outre le TOK et le bureau chargé des crimes de guerre – peuvent être créés par la loi.

⁷² Article 77, paragraphe 1, de la [loi sur les juges](#).

⁷³ [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 9-10.

⁷⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie – Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au Pouvoir judiciaire, §§ 26-27 ; [CDL-AD\(2022\)043](#), Serbie – Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le Pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)030), § 16.

excessive du pouvoir de gestion entre les mains de certains juges sur de longues périodes, ce qui pourrait entraîner la cristallisation ou l'enracinement de positions de direction au sein du pouvoir judiciaire. Tout en reconnaissant les difficultés pratiques auxquelles sont confrontées les autorités pour pourvoir les postes de direction au sein du pouvoir judiciaire, la Commission de Venise réitère que l'approche préférable serait de prévoir, en règle générale, des mandats fixes non renouvelables pour les présidents de tribunal, afin d'éviter une concentration excessive de pouvoir entre les mains des mêmes personnes.

83. Toutefois, compte tenu de la question évoquée au paragraphe 79 ci-dessus, la Commission de Venise estime qu'une exception strictement limitée pourrait être prévue pour les tribunaux situés dans de petites localités disposant d'un nombre restreint de juges, où le renouvellement du mandat des présidents de tribunal pourrait être autorisé. Cela permettrait de garantir que la reconduction reste clairement l'exception plutôt que la règle générale. Néanmoins, même dans de tels cas, il serait souhaitable, à long terme, d'envisager l'introduction de certaines limitations afin d'éviter l'enracinement des postes de direction dans les petites juridictions.

4. Les modifications apportées à la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public

84. En vertu des modifications du 28 janvier 2026, le troisième tribunal de première instance de Belgrade, compétent pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun, Novi Beograd et Surčin, doit être supprimé, et deux nouveaux tribunaux doivent être créés : le troisième tribunal de première instance de Belgrade, compétent pour le territoire de la municipalité urbaine de Novi Beograd, et le quatrième tribunal de première instance de Belgrade, compétent pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun et Surčin⁷⁵

85. De même, le troisième bureau du ministère public de premier niveau de Belgrade doit également être supprimé et deux nouveaux bureaux doivent être créés : le troisième bureau de premier niveau de Belgrade pour le territoire de la municipalité urbaine de Novi Beograd et le quatrième bureau de premier niveau de Belgrade pour le territoire des municipalités urbaines de Zemun et Surčin.

86. Conformément aux dispositions finales de la loi modificative, le HCJ doit, jusqu'au 1er juillet 2026, procéder au transfert définitif des juges et des assesseurs vers les nouveaux tribunaux de première instance, et y nommer des présidents par intérim.⁷⁶ De même, jusqu'à cette date, le HCP doit adopter une décision concernant le maintien en fonction du procureur en chef et des procureurs des deux nouveaux bureaux du ministère public de premier niveau qui auront repris la compétence du troisième bureau de premier niveau de Belgrade, désormais supprimé, et nommer des procureurs en chef par intérim à leur tête.⁷⁷

87. Selon le rapport explicatif, ces changements ont été jugés nécessaires pour améliorer l'efficacité, l'accessibilité et le fonctionnement du système judiciaire et constituent une mesure visant à alléger la charge de travail des tribunaux et des bureaux du ministère public de Belgrade, en particulier du troisième tribunal de première instance de Belgrade, connu pour sa charge de travail excessive. En outre, il est également fait référence à l'augmentation prévue de la charge de travail sur le territoire de Surčin, en raison du projet Expo 2027, étant donné qu'une « augmentation des litiges administratifs relatifs aux permis de construire, à l'expropriation et aux instruments d'urbanisme » et « une augmentation des affaires civiles et non contentieuses découlant de l'urbanisation rapide et des activités d'investissement » sont attendues.⁷⁸

88. Au cours de la visite, plusieurs parties prenantes ont fait remarquer que, bien que le troisième tribunal de première instance de Belgrade soit effectivement surchargé, il n'avait pas été démontré que le projet d'Expo 2027 entraînerait une augmentation du nombre de litiges, cette hypothèse

⁷⁵ Articles 3(6) et 3(6a) de la [loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des ministères publics](#).

⁷⁶ Articles 5 et 8 de la loi modificative, disponibles sous [la référence CDL-REF\(2026\)007](#).

⁷⁷ Articles 6 et 8 de la loi modificative, disponibles sous [la référence CDL-REF\(2026\)007](#).

⁷⁸ [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 11-13.

restant largement spéculative. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au fait que, suite à la réorganisation prévue, de nouveaux présidents de tribunal et procureurs en chef seraient nommés, ce qui obligerait les titulaires actuels à se retirer.

89. Dans ce contexte, la Commission de Venise note d'emblée que la création de nouveaux bureaux du ministère public et tribunaux entraîne des défis logistiques et organisationnels importants, nécessitant des ressources financières et un temps considérables. De tels défis requièrent généralement une analyse d'impact qui examine avec une attention particulière les causes profondes des problèmes existants, ainsi que l'existence de mesures alternatives possibles.⁷⁹ D'un point de vue théorique, on pourrait par exemple faire valoir que le renforcement des ressources du troisième tribunal de première instance existant à Belgrade pourrait constituer une option plus efficace, tant en termes de coûts que de temps, que la création de deux nouveaux tribunaux de première instance.⁸⁰ À l'inverse, compte tenu de l'augmentation potentielle du nombre de litiges dans la région de Surčin liée au projet Expo 2027, on peut également se demander si la nature essentiellement administrative et commerciale de ces affaires ne pourrait pas être traitée en renforçant les capacités de la section locale du tribunal administratif ou du tribunal de commerce territorialement compétent.

90. Dans ce contexte, la Commission de Venise observe que des modifications de cette nature nécessitent une analyse préalable détaillée des facteurs clés pertinents pour la carte judiciaire, tels que la taille de la population, la charge de travail, le temps de trajet jusqu'au tribunal, la spécialisation des juges ou la viabilité économique.⁸¹ Elle note en outre que, bien que le rapport explicatif indique qu'« aucune ressource provenant du budget de la République de Serbie n'est nécessaire pour la mise en œuvre de la présente loi », ⁸² il est difficile de concilier cette affirmation avec les implications typiques et pratiques de la création de nouveaux tribunaux et bureaux du ministère public .

91. La Commission de Venise rappelle en outre que le HCJ est l'organe le mieux placé pour concevoir et proposer des modifications du réseau judiciaire. Si l'adoption formelle de telles modifications relève de la compétence du Parlement, compte tenu de leurs implications budgétaires, l'initiative devrait émaner du HCJ et être menée à bien selon la procédure législative ordinaire.⁸³ Dans le cas présent, toutefois, le HCJ n'a pas été consulté, et la réorganisation de la carte judiciaire a été proposée par un seul député dans le cadre de la procédure législative d'urgence. La Commission de Venise estime donc qu'il aurait été approprié que la HJC soit officiellement consultée au cours du processus législatif.

92. À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission de Venise recommande de suspendre la mise en œuvre de la réorganisation envisagée des circonscriptions judiciaires et des bureaux du ministère public jusqu'à ce que des études complémentaires et des analyses d'impact aient été menées sur la base d'une analyse préalable approfondie des facteurs clés liés à la réorganisation judiciaire, y compris un examen des causes profondes des difficultés actuelles et une évaluation minutieuse des mesures alternatives possibles pour y remédier.

⁷⁹ [CDL-AD\(2023\)032](#), République de Moldavie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs, § 20-21.

⁸⁰ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)032](#), République de Moldavie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs, § 19.

⁸¹ CEPEJ, [CEPEJ\(2013\)7Rev1](#), Lignes directrices révisées relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité, 6 décembre 2013.

⁸² [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 13.

⁸³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)034](#), Ukraine – Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des Juges de l'Ukraine, §§ 13-14.

V. Conclusion

93. À la demande de Mme Ana Brnabić, présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, la Commission de Venise a évalué les modifications apportées à la loi sur le ministère public, de la loi sur le Haut Conseil des procureurs, de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité, de la loi sur les juges et de la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public, toutes adoptées par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2026.

94. Selon les explications fournies à la Commission de Venise, ces modifications visent à renforcer l'efficacité tant du pouvoir judiciaire que du ministère public ainsi qu'à améliorer la clarté et la cohérence systémique des cadres juridiques concernés.

95. Ces modifications ont une incidence sur la répartition des compétences et l'étendue du contrôle hiérarchique au sein du ministère public, élargissent les circonstances dans lesquelles des nominations provisoires et des renouvellements de mandat peuvent être utilisés tant au sein du pouvoir judiciaire que du ministère public, modifient le régime régissant l'affectation temporaire des procureurs et visent à redéfinir la répartition de certaines juridictions de première instance et de certains bureaux du ministère public à Belgrade.

96. La Commission de Venise estime que de tels changements dans deux domaines d'une importance majeure pour la société – le pouvoir judiciaire et le système du ministère public – nécessitaient un débat public approfondi avec une participation pluraliste, une consultation des parties prenantes nationales et une analyse d'impact approfondie. La Commission regrette de constater qu'aucun de ces éléments n'était présent dans le cas d'espèce. Elle recommande donc qu'à l'avenir, les principes de transparence, d'inclusivité et de débat démocratique soient appliqués de manière cohérente et rigoureuse tout au long du processus législatif.

97. En ce qui concerne le fond des modifications du 28 janvier 2026, la Commission de Venise reconnaît l'importance des objectifs poursuivis par les autorités, à savoir renforcer l'efficacité tant du pouvoir judiciaire que du ministère public, ainsi qu'à améliorer la clarté et la cohérence globale des cadres juridiques concernés. La Commission accepte en outre l'attribution au Haut Conseil des procureurs, organe constitutionnel bien placé pour garantir des décisions objectives et transparentes concernant la gestion et l'affectation du personnel du ministère public, de la compétence de décider des affectations temporaires des procureurs.

98. Néanmoins, la Commission de Venise a relevé un certain nombre de défauts préoccupantes dans les amendements à l'examen qui, considérées tant individuellement que dans leur ensemble, suppriment les garanties existantes destinées à protéger l'autonomie du ministère public. Dans ce contexte, elle formule les recommandations clés suivantes :

- 1) Revenir à un système non hiérarchique pour les décisions relatives aux objections aux instructions obligatoires et aux décisions de déconcentration et de substitution.
- 2) La compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel d'un bureau du ministère public devrait rester du ressort du Haut Conseil des procureurs.
- 3) Plutôt que d'exiger un consentement préalable, la loi devrait préciser les conditions dans lesquelles le Bureau du procureur général du ministère public a l'obligation de notifier au ministère de la Justice les accords de coopération qu'il envisage de conclure avec ses homologues internationaux dans le cadre des traités existants d'entraide judiciaire.
- 4) Les nominations provisoires des procureurs en chef devraient être limitées à un an, sans possibilité de renouvellement.
- 5) La possibilité de renouveler le mandat des procureurs en chef au sein du même bureau du ministère public après l'expiration du mandat initial devrait être exclue.
- 6) Il convient de supprimer la possibilité de renouveler les affectations temporaires, qui doivent être limitées aux postes de procureur de même niveau. Les affectations temporaires devraient rester exceptionnelles.

- 7) Les procureurs dont les affectations temporaires ont été interrompues prématurément devraient être réintégrés, et un mécanisme devrait être mis en place pour garantir que les postes occupés par des procureurs affectés à titre temporaire au sein du TOK puissent être progressivement pourvus par des nominations définitives.
- 8) Une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle devrait être accordée au Département spécial chargé de la cybercriminalité, compte tenu de la complexité technique de son mandat et du caractère national de sa compétence.
- 9) Les mandats à durée déterminée des présidents de tribunal devraient en principe être non renouvelables, avec la possibilité d'un mandat renouvelable dans des circonstances limitées et exceptionnelles.

99. La Commission de Venise estime en outre que des études supplémentaires et des analyses d'impact sur la réorganisation des cartes judiciaires et des bureaux du ministère public devraient être menées, sur la base d'une analyse préalable exhaustive des facteurs clés, y compris un examen des causes profondes des défis existants et une évaluation minutieuse des mesures alternatives potentielles pour y remédier.

100. La Commission de Venise prend bonne note de l'engagement des autorités serbes à prendre toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations de la Commission et s'en félicite ; elle se tient prête à apporter une aide supplémentaire à cet égard, notamment par le biais de l'évaluation des futurs projets d'amendements législatifs.